

# PENDAHULUAN

## 1.1. Latar Belakang

Anggaran merupakan salah satu instrumen yang berperan penting dalam organisasi sektor publik. Anggaran sektor publik sendiri harus bersifat partisipatif yang melibatkan masyarakat dalam perencanaan anggaran agar aspirasi dan kebutuhan publik dapat diakomodasi dalam anggaran. Anggaran sektor publik merupakan blue print organisasi tentang rencana program dan kegiatan yang akan dilaksanakan serta masa depan yang akan diwujudkan.

Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik. Pada sektor swasta, anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan.

Perencanaan dalam menyiapkan anggaran sangatlah penting. Bagaimanapun juga jelas mengungkapkan apa yang akan dilakukan dimasa mendatang. Pemikiran strategis disetiap organisasi adalah proses dimana manajemen berfikir tentang pengintegrasian aktivitas organisasional ke arah tujuan yang berorientasi kesasaran masa mendatang. Semakin bergejolak lingkungan pasar, teknologi atau ekonomi eksternal, manajemen akan didorong untuk menyusun strategi. Pemikiran strategis manajemen, direalisasi dalam berbagai perencanaan, dan proses integrasi keseluruhan ini didukung prosedur penganggaran organisasi.

Anggaran sektor publik penting karena beberapa alasan, yaitu karena anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat, anggaran juga diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya sedangkan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, dan anggaran juga diperlukan untuk menyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat.

Oleh karena itu, dalam paper ini akan membahas tentang hal-hal yang berkaitan dengan anggaran sektor publik yang meliputi definisi anggaran sektor publik, jenis anggaran, siklus anggaran, dan pendekatan penyusunan anggaran.

## 1.2. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dari paper ini adalah :

1. Apa yang dimaksud anggaran sektor publik?
2. Apa saja jenis-jenis dari anggaran?
3. Bagaimana proses siklus anggaran itu?
4. Apa saja pendekatan yang digunakan dalam penyusunan anggaran?

### **1.3. Tujuan**

Adapun tujuan dari paper ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan memahami tentang anggaran sektor publik.
2. Untuk mengetahui jenis-jenis anggaran.
3. Untuk mendeskripsikan proses dari siklus anggaran.
4. Untuk mengetahui bentuk-bentuk pendekatan penyusunan anggaran.

## PEMBAHASAN

### 2.1. Anggaran Sektor Publik

Anggaran merupakan instrumen perencanaan dan pengendalian manajemen yang berperan penting dalam organisasi sektor publik. Tidak seperti di sektor bisnis yang menjadikan anggaran sebagai dokumen rahasia perusahaan sehingga tertutup untuk pihak luar, di sektor publik anggaran merupakan dokumen publik yang bisa diakses oleh publik untuk diketahui, diberitahukan, dikritisi dan diperdebatkan.

Ada beberapa pendapat yang mengemukakan definisi dari anggaran yaitu sebagai berikut:

1. Anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya ke dalam kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas.
2. Anggaran adalah pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dalam ukuran finansial. (Nordiawan, 2009; 48).

Dalam pengertian lain dapat dikatakan bahwa anggaran sebagai sebuah rencana finansial yang menyatakan : (Nordiawan, 2009; 48)

1. Rencana-rencana organisasi untuk melayani masyarakat atau aktivitas lain yang dapat mengembangkan kapasitas organisasi dalam pelayanan.
2. Estimasi besarnya biaya yang harus dikeluarkan dalam merealisasikan rencana tersebut.
3. Perkiraan sumber-sumber mana saja yang akan menghasilkan pemasukan serta seberapa besar pemasukan tersebut.

Sedangkan anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas. (Mardiasmo, 2002). Sehingga, anggaran publik merupakan suatu rencana finansial yang menyatakan:

1. Berapa biaya-biaya atas rencana yang dibuat (pengeluaran/belanja), dan
2. Berapa banyak dan bagaimana caranya memperoleh uang untuk mendanai rencana tersebut (pendapatan).

Dari uraian diatas, dapat dinyatakan bahwa anggaran sektor publik adalah

perencanaan finansial tentang perkiraan pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan akan terjadi di masa mendatang dengan melihat data yang diperoleh dari masa lalu sebagai acuan penetapan anggaran.

Menurut Indra Bastian (2006), prinsip penganggaran sektor publik meliputi demokratis, adil, transparan, bermoral tinggi, berhati-hati, dan akuntabel. Selain keenam prinsip tersebut, secara fundamental terdapat prinsip “ *the 3Es* ”, yaitu penganggaran harus efisien, efektivitas, dan ekonomis yang relatif tinggi.

Setelah mengetahui definisi dan prinsip dari anggaran sektor publik, selanjutnya akan dijelaskan tentang fungsi dari anggaran itu sendiri. Anggaran memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Sebagai hasil akhir proses penyusunan rencana kerja (alat perencanaan).
2. Sebagai cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan di masa mendatang.
3. Sebagai alat komunikasi intern yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antara atasan dan bawahan (sebagai alat koordinasi dan komunikasi).
4. Sebagai alat pengendalian unit kerja (alat pengendalian).
5. Sebagai alat motivasi dan persuasi tindakan efektif dan efisien dalam pencapaian visi organisasi (alat motivasi).
6. Sebagai instrumen politik (alat politik).
7. Sebagai instrumen kebijakan publik (sebagai alat untuk menciptakan ruang publik).
8. Sebagai alat kebijakan fiskal.
9. Sebagai alat penilaian kinerja.

Selain itu juga, anggaran sektor publik memiliki beberapa karakteristik yaitu sebagai berikut:

1. Anggaran dinyatakan dalam satuan uang dan non-keuangan.
2. Anggaran umumnya mencakup jangka waktu tertentu.
3. Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan.
4. Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusun anggaran.
5. Sekali disusun, anggaran hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu.

## 2.2. Jenis-jenis Anggaran

Jenis-jenis anggaran bisa dilihat berdasarkan jenis aktivitasnya, berdasarkan status hukum, berdasarkan pemerintahan, anggaran tetap dan anggaran fleksibel, dan berdasarkan penyusunnya (Nordiawan, 2009; 50). Berikut penjelasannya:

1. Berdasarkan jenis aktivitasnya :

- a. Anggaran operasional (operation/recurrent budget), yaitu anggaran yang digunakan untuk menjalankan operasi/kebutuhan harian dalam menjalankan pemerintahan dalam kurun waktu satu tahun.
- b. Anggaran modal (capital/investment budget), yaitu anggaran yang menunjukkan rencana jangka panjang dan pembelanjaan aktiva tetap.

2. Berdasarkan status hukum:

- a. Anggaran tentatif, adalah anggaran yang tidak memerlukan pengesahan dari lembaga legislatif karena kemunculannya yang dipicu oleh hal-hal yang tidak direncanakan sebelumnya.
- b. Anggaran enacted, adalah anggaran yang direncanakan kemudian dibahas dan disetujui oleh lembaga legislatif.

3. Berdasarkan pemerintahan:

- a. Anggaran/dana umum, yaitu dana yang digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan yang bersifat umum dan sehari-hari.
- b. Anggaran/dana khusus, yaitu dana yang dicadangkan/dialokasikan khusus untuk tujuan tertentu.

4. Anggaran tetap dan anggaran fleksibel:

- a. Anggaran tetap, yaitu anggaran dimana apropriasi belanja sudah ditentukan jumlahnya di awal tahun anggaran.
- b. Anggaran fleksibel, yaitu harga barang/jasa per unit telah ditetapkan namun jumlah anggaran secara keseluruhan akan berfluktuasi bergantung pada banyaknya kegiatan yang dilakukan.

5. Berdasarkan penyusunnya:

- a. Anggaran eksekutif adalah anggaran yang disusun oleh lembaga eksekutif

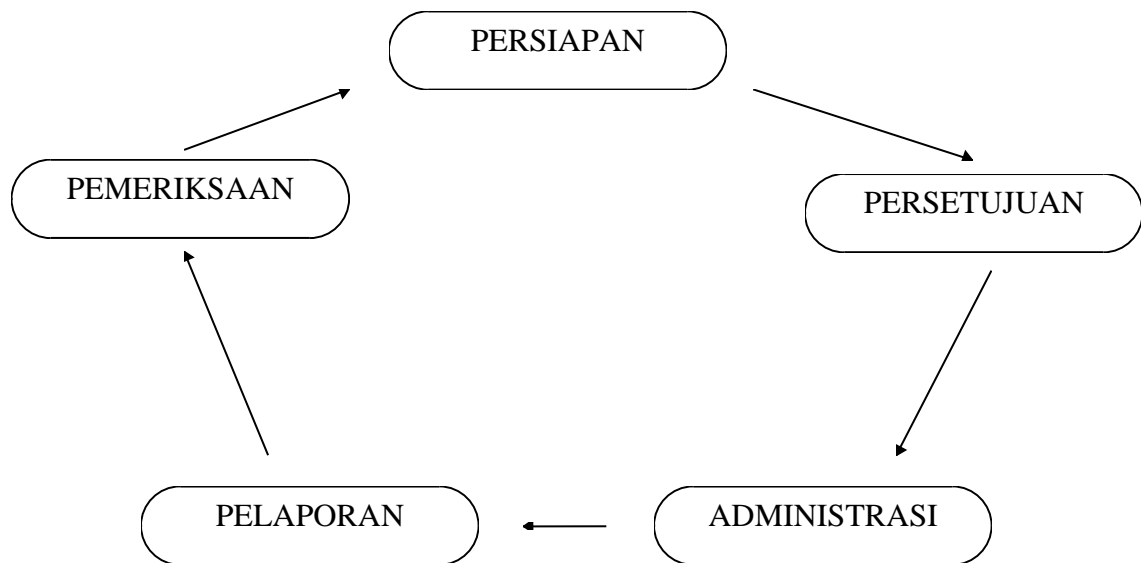
(pemerintah).

- b. Anggaran legislatif adalah anggaran yang disusun oleh lembaga legislatif tanpa melibatkan pihak eksekutif.

### 2.3. Siklus Anggaran

Proses penyusunan anggaran atau siklus anggaran pada dasarnya meliputi beberapa tahap. Berikut ini adalah gambar siklus anggaran:

Siklus Anggaran (nordiawan, 2009; 50)



#### 1. Tahap Persiapan.

Tahap ini dilakukan dengan cara menentukan beberapa anggaran yang diperlukan untuk pengeluaran yang tentunya disesuaikan dengan penaksiran pendapatan yang diperoleh secara akurat.

Berikut ini beberapa penjelasan tentang tahap persiapan:

- a. Bagian anggaran menyiapkan format anggaran yang akan dipakai,
- b. Berdasarkan format anggaran tersebut, masing-masing unit di pemerintahan mengajukan anggaran di unit masing-masing,
- c. Bagian anggaran akan melakukan konsolidasi terhadap anggaran masing-masing bagian/unit kerja.
- d. Anggaran konsolidasi ini kemudian direview dan diadakan dengar pendapat,
- e. Persetujuan terhadap anggaran tersebut oleh kepala pemerintahan.

## 2. Tahap Persetujuan

Tahap persetujuan ini adalah persetujuan dari lembaga legislatif. Berikut beberapa penjelasannya:

- a. Anggaran yang telah disetujui oleh kepala pemerintahan diajukan ke lembaga legislatif.
- b. Lembaga legislatif (terutama komite anggaran) akan mengadakan pembahasan guna memperoleh pertimbangan-pertimbangan untuk menyetujui atau menolak anggaran tersebut. Selain itu akan diadakan juga dengar pendapat (public hearing).
- c. Lembaga legislatif menyetujui atau menolak anggaran tersebut.

## 3. Tahap Administrasi

Tahapan ini merupakan tahapan setelah anggaran yang diajukan oleh eksekutif telah disetujui oleh legislatif. Pelaksanaan anggaran dimulai dari pengumpulan pendapatan yang ditargetkan maupun pelaksanaan belanja yang telah direncanakan.

Selain itu, dilakukan juga proses administrasi anggaran berupa meliputi pencatatan pendapatan dan belanja yang terjadi.

## 4. Tahap Pelaporan

Pada akhir periode atau pada waktu-waktu tertentu yang ditetapkan dilakukan pelaporan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari proses akuntansi yang berlangsung selama proses pelaksanaan.

## 5. Tahap Pemeriksaan

Laporan yang diberikan atas pelaksanaan anggaran kemudian diperiksa (diaudit) oleh sebuah lembaga pemeriksa independen. Hasil pemeriksaan akan menjadi masukan atau umpan balik (feed back) untuk proses penyusunan pada periode berikutnya.

### 2.4. Pendekatan Penyusunan Anggaran

Di dalam pendekatan penyusunan anggaran, ada beberapa bentuk diantaranya yaitu:

#### 1. Pendekatan Tradisional (Line Item Budgeting)

Dalam pendekatan tradisional terdapat dua ciri utama. Pertama, penyusunan anggaran didasarkan pada dan dari mana dana berasal (pos-pos penerimaan) dan untuk apa dana tersebut digunakan (pos-pos pengeluaran). Kedua, penggunaan konsep inkrementalisme, yaitu jumlah anggaran tahun tertentu dihitung berdasarkan jumlah tahun sebelumnya dengan tingkat kenaikan tertentu.

Tujuan dari pendekatan ini adalah untuk melakukan kontrol keuangan, dan

sangat berorientasi pada input organisasi, penetapannya melalui pendekatan incremental (kenaikan bertahap).

Pendekatan tradisional memiliki beberapa karakteristik sebagai berikut:

- a. Menitikberatkan perhatian pada segi pelaksanaan dan pengawasan.
- b. Penekanan hanya pada segi administrasi.

Adapun beberapa kelebihan dan kelemahan dari pendekatan ini adalah:

	KELEBIHAN		KELEMAHAN
1	Sederhana, mudah dipersiapkan serta dimengerti oleh orang yang berkepentingan.	1	Tidak menyediakan dasar informasi yang memadai bagi pembuat keputusan.
2	Cocok dengan akuntansi pertanggungjawaban (responsibility accounting).	2	Terlalu berorientasi pengendalian dan kurang memerhatikan proses perencanaan dan evaluasi.
3	Hampir semua pengeluaran memiliki sifat yang tidak terhindarkan	3	Memberikan perhatian lebih pada jangka pendek dibandingkan jangka panjang.
4	Mudah dibandingkan dengan data tahun sebelumnya.	4	Mendorong pengeluaran daripada penghematan.

## 2. Pendekatan Kinerja (Incremental Budgeting)

Merupakan sistem anggaran belanja dan pendapatan yang memungkinkan revisi selama tahun berjalan, sekaligus sebagai dasar penentuan usulan anggaran periode tahun yang akan datang.

Pendekatan kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Pendekatan ini menggeser penekanan penganggaran dari sebelumnya yang sangat menekankan pos belanja kepada kinerja terukur dari aktivitas dan program kerja.

Karakteristik dari pendekatan ini adalah sebagai berikut:

- a. Akun-akun dalam anggaran diklasifikasikan berdasarkan fungsi dan aktivitas dan juga berdasarkan unit organisasi dan rincian belanja.
- b. Aktivitas diukur guna mendapatkan efisiensi maksimum dan untuk mendapatkan standar biaya.
- c. Anggaran untuk periode yang akan datang didasarkan atas biaya per unit standar dikalikan dengan jumlah unit aktivitas yang diperkirakan harus dilakukan pada periode tersebut.



Pendekatan kinerja memiliki kelebihan dan kelemahan sebagai berikut:

	KELEBIHAN		KELEMAHAN
1	Anggaran disusun berdasarkan aktivitas, dengan permintaan yang didukung oleh estimasi biaya dan pencapaian yang diukur secara kuantitatif.	1	Hanya sedikit staf anggaran atau akuntansi yang memiliki kemampuan memadai untuk mengidentifikasi unit pengukuran dan melaksanakan analisis biaya.
2	Penekanannya pada kebutuhan untuk mengukur output dan juga input.		
3	Menyediakan kepala eksekutif pengendalian yang lebih terhadap bawahannya.	2	Kadang kala, aktivitas langsung diukur biayanya secara detil lainnya tanpa adanya pertimbangan memadai yang diberikan kepada perlu atau tidaknya aktivitas itu.

### 3. Pendekatan PBBS (Planning, Programming, Budgeting System)

Merupakan suatu proses perencanaan, pembuatan program, dan penganggaran yang terkait dalam suatu sistem sebagai kesatuan yang bulat dan tidak terpisah-pisah, dan didalamnya terkandung identifikasi tujuan organisasi atas permasalahan yang mungkin timbul.

Ada beberapa karakteristik pendekatan PBBS yaitu:

- a. Berfokus pada identifikasi perencanaan strategis organisasi dan menghubungkan semua aktivitas dengan perencanaan strategis tersebut.
- b. Implikasi di tahun-tahun mendatang telah diidentifikasi secara eksplisit.
- c. Semua biaya yang timbul telah dipertimbangkan.
- d. Analisis sistematis dari alternatif dilakukan (misalnya berupa analisis biaya-manfaat, analisis sistem dan riset operasi).

### 4. Anggaran Berbasis Nol (Zero Based Budgeting)

Merupakan sistem anggaran yang didasarkan pada perkiraan kegiatan, bukan pada apa yang telah dilakukan di masa yang lalu. Pendekatan pembuatan anggaran ini adalah bahwa setiap aktivitas atau program yang telah diadakan di tahun-tahun sebelumnya tidak secara otomatis dapat dilanjutkan.

Berikut beberapa kelebihan dan kelemahan zero based budgeting:

	KELEBIHAN		KELEMAHAN
--	-----------	--	-----------

1	Dapat membuat adanya review secara tahunan dari semua program, aktivitas, dan pengeluaran.	1	Memerlukan banyak sumber daya seperti dokumen-dokumen, menyita waktu dari staf dan juga merepotkan.
2	Memfokuskan perhatian pada biaya dan manfaat dari jasa yang diberikan.	2	Sulit mendapatkan data yang diperlukan untuk menghitung biaya dari aktivitas alternatif untuk mencapai tujuan organisasi.
3	Meningkatkan kualitas keputusan yang dibuat oleh eksekutif atau legislatif di pemerintahan	3	Ada faktor-faktor lain.
4	Mendorong pencarian cara baru untuk menyediakan jasa dan mencapai tujuan organisasi.		

#### 5. Penganggaran yang Berorientasi pada Kinerja (Performance Budgeting)

Merupakan sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi, dan rencana strategis organisasi. Performance budgeting mengalokasikan sumber daya pada program, bukan pada unit organisasi semata dan memakai output measurement sebagai indikator kinerja organisasi.

Performance budgeting mengandung tiga unsur pokok, yaitu:

- a. Pengeluaran pemerintah diklasifikasikan menurut program dan kegiatan.
- b. Performance measurement (pengukuran hasil kerja).
- c. Program reporting (pelaporan program).

#### 6. Medium Term Budgeting Framework (MTBF)

Merupakan suatu kerangka strategi kebijakan pemerintah tentang anggaran

belanja untuk departemen dan lembaga pemerintah non departemen. Tujuan dari BTMF adalah:

- a. Keseimbangan makro ekonomi dengan mengembangkan konsistensi dan rerangka kerja sumber daya secara realistis.
- b. Alokasi penggunaan sumber daya untuk prioritas strategi antar sektor dan dalam sektor.

**PENUTUP**

### 3.1. Kesimpulan

Anggaran sebagai alat perencanaan kegiatan publik yang dinyatakan dalam satuan moneter sekaligus dapat digunakan sebagai alat pengendalian. Agar fungsi pengendalian dan pengawasan dapat berjalan dengan baik, maka sistem anggaran serta pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran harus dilakukan dengan cermat dan sistematis.

Dan anggaran merupakan instrumen penting dalam melaksanakan rencana-rencana suatu organisasi untuk melayani masyarakat dan juga anggaran menjadi suatu tolak ukur dalam melihat kondisi keuangan baik biaya (pengeluaran) ataupun pendapatan (penerimaan)

### 3.2. Saran

Dalam penyusunannya, anggaran harus transparansi baik dalam bentuk penerimaan maupun pengeluaran dan anggaran dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya demi mencapai mencapai tujuan organisasi yaitu mensejahterakan masyarakat.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Nordiawan, Deddi (2009) Akuntansi Sektor Publik, Jakarta: Salemba Empat.

Mahmudi (2011) *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta: UII Press.

Bastian, Indra. 2005. *Akuntansi Sektor Publik : Suatu Pengantar*. Jakarta : Erlangga

Mardiasmo. 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta : Andi

Artikel-artikel lain.